



**OS DEPUTADOS**

Brasília (DF), 19 de agosto de 2022.

**Ao Tribunal de Contas da União - TCU**

**A/C Presidência**

**Brasília (DF)**

**Senhor Presidente do Tribunal de Contas da União - TCU,**

**REGINALDO LÁZARO DE OLIVEIRA LOPES**, brasileiro, casado, atualmente no exercício do mandato de Deputado Federal (PT/MG) e, ainda, líder da bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, com endereço funcional na Esplanada dos Ministérios, Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Gabinete 426, Anexo IV - CEP 70.160-900 e endereço eletrônico [dep.reginaldolopes@camara.leg.br](mailto:dep.reginaldolopes@camara.leg.br), com fundamento na alínea “a” do inciso XXXIV do artigo 5º, Art. 70, 71, e 74 §2º, da Constituição Federal, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, vêm perante V. Excelência oferecer

## **REPRESENTAÇÃO**

em face do **Sr. Jair Messias Bolsonaro**, brasileiro, casado, militar reformado, atualmente no exercício do cargo de Presidente da República, com endereço no Palácio do Planalto – Brasília (DF) e, também, em face dos seguintes Ministros de Estado: **Adolfo Sachsida**, das Minas e Energia, **Paulo Guedes**, da Economia e **Bruno Westin Prado Soares Leal**, Secretário Especial do Programa de Parcerias de Investimentos e **Pedro Maciel Capeluppi**, Secretário Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, todos domiciliados nas respectivas sedes das Pastas na Esplanada dos Ministérios, nesta Capital Federal, pelos fatos e fundamentos a seguir apresentados.

### **1. BREVE SÍNTESE**



## OS DEPUTADOS

A presente representação pretende apontar irregularidades a serem investigadas por esta Corte de Contas nas propostas da União para a privatização da Petrobras, que apontam lesão ao erário e violação da Lei 9.491/97, da Constituição Federal e das decisões do STF sobre o tema.

É o que, em resumo, se pretende demonstrar com a presente.

## 2. DO CABIMENTO

A Petróleo Brasileiro S.A. é uma empresa de capital aberto, cujo acionista majoritário é a União Federal, sendo, portanto, uma sociedade de economia mista, vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

O grande objetivo da Petrobras é promover a pesquisa, a lavra, a refinação, o processamento, o comércio e o transporte de petróleo, gerando energia para o abastecimento da população brasileira e para promoção da segurança energética e do desenvolvimento nacional.

Portanto, sendo uma empresa pública vinculada diretamente ao Ministério de Minas e Energia, atua como um dos principais agentes das políticas públicas do governo federal no setor e também como influente agente de mercado - nacional e internacional.

De acordo com a Lei 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica deste Tribunal de Contas:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos **poderes da União e das entidades da administração indireta**, incluídas as fundações e **sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal**, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

II - proceder, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas ou das respectivas Comissões, à **fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades referidas no inciso anterior**;



## OS DEPUTADOS

Art. 41. Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, **o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição**, competindo-lhe, para tanto, em especial:

I - acompanhar, pela publicação no Diário Oficial da União, ou por outro meio estabelecido no Regimento Interno:

a) a lei relativa ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual e a abertura de créditos adicionais;

b) **os editais de licitação, os contratos, inclusive administrativos, e os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, bem como os atos referidos no art. 38 desta Lei;**

Diante dos dispositivos legais, vê-se plenamente cabível a presente representação a este Tribunal de Contas, que, conforme se verá, versa sobre possíveis ilegalidades praticadas pelos denunciados na condução de processo de privatização da empresa pública e das políticas públicas do setor.

### 3. DA LEGITIMIDADE

A Lei 8.443/92 prevê:

Art. 53. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Portanto, incontestemente a legitimidade ativa de Parlamentares para impetrar a presente representação, denunciando fatos que reputam ilegais e prejudiciais aos interesses da Petrobras, da União Federal e da coletividade.

### 4. DOS FATOS E FUNDAMENTOS

Vem sendo amplamente noticiada pela mídia denúncia<sup>12</sup> que indica possível lesão ao erário, com perda patrimonial e dilapidação de bens públicos a partir de manobras, que mais se assemelham à fraude, perpetrada pela União Federal com relação à proposta de privatização da Petrobras.

<sup>1</sup> <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2022/08/16/proposta-para-privatizar-petrobras-parece-doao-a-socios-privados-diz-juridico-do-ministerio-da-economia.ghtml>

<sup>2</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/08/proposta-do-governo-para-privatizar-petrobras-parece-doacao-a-socios-privados-diz-orgao-juridico-da-economia.shtml>



## OS DEPUTADOS

A privatização da Petrobras foi anunciada pelo ministro Adolfo Sachsida (Minas e Energia) no dia de sua posse, em 11 de maio. Já em 27 de maio de 2022, foi editado o Decreto nº 11.085, que dispõe sobre a qualificação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e institui Comitê Interministerial para avaliar a privatização das empresas e proposição da modelagem.

A privatização da empresa depende de alteração legislativa, uma vez que a Lei 9.491/97 e a Lei nº 9.478/97 determinam que a União Federal detenha um mínimo de ações da companhia suficientes à manutenção do controle acionário. Portanto, vê-se que o legislador preocupou-se em apontar um caminho necessário em caso de privatização: a avaliação desta medida não depende apenas do Poder Executivo, carece de aval do Poder Legislativo para sua concretização.

Não obstante, segundo o noticiado, o modelo proposto pelo Governo que vem sendo analisado pelos técnicos prevê a conversão de ações preferenciais da companhia (priorizadas na distribuição de dividendos, mas sem direito a voto) em ações ordinárias (com direito a voto na assembleia de acionistas), uma simples e célere transação acionária que já seria suficiente para diluir a participação da União na empresa.

A conversão de ações constitui operação por meio da qual as ações de uma espécie ou classe são convertidas em ações de outra espécie ou classe, com a consequente alteração dos direitos e vantagens conferidos aos acionistas titulares das ações objeto da conversão. Assim, a conversão de ações preferenciais em ordinárias enseja, por um lado, a perda das preferências e vantagens econômicas no recebimento de dividendos, mas, por outro, confere o direito de voto.

Trata-se, portanto, de um mecanismo de caráter meramente societário e do qual a companhia faz uso quando do seu melhor interesse. A conversão não representa ingresso de novo capital (e sequer tem esse objetivo), diferentemente do que ocorre na emissão de novas ações, como se deu no processo de privatização da Eletrobras.

Nos termos do art. 19 da Lei 6.404/76, o estatuto da companhia com ações preferenciais deverá fixar as condições para a conversão destas em ações ordinárias. Entre as referidas condições, incluem-se, por exemplo, as razões que autorizam a conversão e o período. Apesar da previsão legal determinando a fixação das condições para a conversão, a assembleia geral poderá deliberar diretamente sobre a conversão de ações, estabelecendo as respectivas condições.

Atualmente, o Estatuto Social da Petrobras prevê, em seu art. 5º, §1º, que as ações preferenciais serão inconversíveis em ações ordinárias, e vice-versa. Não obstante, para a alteração deste dispositivo bastaria a aprovação dos sócios em uma assembleia geral extraordinária, convocada especificamente para este fim.



## OS DEPUTADOS

Vale considerar que a União é sócia majoritária da Petrobras, e o estatuto também diz que a “*União compensará, a cada exercício social, a Companhia pela diferença entre as condições de mercado definidas (...) e o resultado operacional ou retorno econômico da obrigação assumida*”. Portanto, caso a operação dê prejuízo à Companhia, os sócios minoritários poderão acionar a União para serem reembolsados.

O modelo sendo gestado pela equipe econômica acarreta perda do controle acionário sem qualquer benefício para a União, nem financeiro nem tático, representando pura e simplesmente dilapidação do patrimônio público e, portanto, lesão ao erário, em benefício de um grupo específico - os acionistas minoritários da Petrobras.

Isso significa, na prática, que o modelo de privatização pretendido pelo atual Governo Federal nem sequer respeita a concorrência necessária aos processos de privatização, beneficiando pessoas certas e violando os princípios mais basilares do Estado Democrático e da Administração Pública.

A necessidade de competitividade decorre do princípio da impessoalidade e da isonomia, inscritos no art. 37 da Constituição, o qual irradia para todo o ordenamento, balizando quaisquer vendas ou transferências de patrimônio público - inclusive o Plano Nacional de Desestatização, regulado pela Lei 9.491/97, dentre outras.

Tal princípio é reforçado pelo STF no julgamento das ações relacionadas ao tema da privatização. Vejamos decisão emblemática do Tribunal, que ao referendar a decisão do Min. Ricardo Lewandowski, Relator da ADI 5.624, ressalta que mesmo em casos de desnecessidade de autorização legislativa e licitação - que, frise-se, não é o caso da Petrobras - é obrigatório o respeito à competitividade nos processos de privatização:

*(...) No mérito, em razão de voto médio, o Tribunal referendou, em parte, a medida cautelar anteriormente parcialmente concedida pelo Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), para conferir ao art. 29, caput, inc. XVIII, da Lei nº 13.303/2016 interpretação conforme à Constituição Federal, nos seguintes termos: i) a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação; e ii) a exigência de autorização legislativa, todavia, não se aplica à alienação do controle de suas subsidiárias e controladas. Nesse caso, a operação pode ser realizada sem a necessidade de licitação, desde que siga procedimentos que observem os princípios da administração pública inscritos no art. 37 da Constituição, respeitada, sempre, a exigência de necessária competitividade. Redigirá o acórdão o Ministro-Relator. Plenário, 06.06.2019. (grifo nosso)*

Ainda de acordo com o veiculado, o modelo de conversão de ações foi priorizado nas discussões diante da percepção de que seria a via mais rápida para assegurar a desestatização da companhia, portanto, vê-se que a preocupação e o objetivo da privatização



## OS DEPUTADOS

não é o interesse público, mas o interesse privado de alguns poucos, em detrimento da sociedade brasileira.

O açodamento, em tese, decorre da proximidade das eleições presidenciais, com elevada probabilidade de mudança do comando do Governo, uma vez que o candidato que desponta nas pesquisas eleitorais é avesso à ideia de privatização da estatal.

Não obstante, tal fato indica total ilegitimidade dos denunciados para levar a cabo o plano traçado até o momento, que pode ser concretizado, aos moldes do que já foi realizado com a privatização da Eletrobras, com o envio de uma Medida Provisória ao Congresso Nacional com a revogação dos dispositivos legais que impedem a perda do controle acionário da companhia.

O modelo de conversão de ações proposto ainda tem o condão de afastar a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES do processo de privatização. O BNDES é assessor da União, em seu papel de gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND) nos termos da Lei nº 9.491/1997, com a responsabilidade pela execução e o acompanhamento de todo o processo de desestatização.

Como não haveria necessidade de precificação das ações, nem contratação de consultorias para realizar a modelagem, a simples conversão das ações representaria, portanto, a perda do controle acionário de forma célere, como pretende o atual Governo, mas por vias diversas das prescritas na lei do PND e sem a participação dos agentes que, por lei, devem integrar o processo.

O risco de fraude, é, portanto, palpável.

O alerta partiu, inclusive, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em parecer de 29 de junho, que elencou uma série de riscos e frisou que o avanço da proposta pode deixar o governo exposto a questionamentos jurídicos, inclusive por "possível lesão ao erário", dado o desprezo a qualquer possibilidade de ganho financeiro para a União:

*A PGFN engrossou os alertas e disse que o projeto de privatização da Petrobras elaborado pelos ministérios "carece de dados mais aprofundados a demonstrar a pertinência financeira da medida".*

*"A União estará, inequivocamente, renunciando o seu atual controle acionário sobre a Petrobras (que deixaria de ser uma sociedade de economia mista federal), sem receber nenhum valor ou compensação financeira como contraprestação imediata a essa perda do controle", afirmou o órgão jurídico, em parecer de 29 de junho.*

*"A bem da verdade, vislumbra-se que a proposta de desestatização da Petrobras, estabelecida no art. 1º [do projeto analisado], implica a alienação do controle estatal por meio de um ato jurídico que se aproxima, na realidade, a uma doação não onerosa, na medida em que a União*



## OS DEPUTADOS

*transferirá, gratuitamente, o seu atual controle acionário permanente para os seus atuais sócios privados na empresa", acrescentou.*

*Além do potencial prejuízo para a União, o órgão também indicou que a conversão das ações pode ter um "relevante impacto financeiro negativo" sobre a Petrobras, uma vez que os atuais acionistas da companhia que discordarem da operação poderão exercer seu direito de retirada. Nesse caso, a lei manda a companhia ressarcir-los.*

Ainda de acordo com a matéria, também a Secretaria do Tesouro Nacional indicou discordância com o modelo proposto, ressaltando que a ausência de estudos sobre modelos alternativos pode gerar questionamentos jurídicos e também por parte de órgãos de controle, como o TCU (Tribunal de Contas da União).

Diante da seriedade das denúncias veiculadas, do adiantamento do processo no âmbito do governo - que já conta com pareceres de diversos órgãos governamentais - e dos indícios de que a celeridade do processo de privatização é um ponto central para a União, é necessário apurar os fatos narrados na denúncia, a regularidade do processo à luz dos princípios constitucionais e do ordenamento jurídico pátrio e, ainda, os responsáveis pelos atos praticados.

Verifica-se, ademais, que as condutas lesivas adotadas pelos gestores, caracterizam claro e explícito desvio de finalidade no trato da coisa pública, já que há fortes indícios de que têm como objetivo, de forma imoral e ilícita, desfazimento de patrimônio público, de forma irregular, patrimônio este de suma importância para o desenvolvimento nacional e soberania energética do país.

Tratam-se de indícios de grave desvio de finalidade, em afronta à probidade administrativa, em que a ação administrativa é utilizada para fins ilegais e imorais, distantes do interesse público.

Ora, a Administração Pública, inclusive a indireta, deve levar em conta, na prática dos atos promovidos por seus administradores, os princípios constitucionais estabelecidos na Constituição Federal de 1988:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)**" (g.n).

A respeito do que se afirma, é importante trazer à baila o trecho da decisão exarada nos autos do processo 0002667-13.2008.4.01.0000 (2008.01.00.004136-2) – Remessa de Ofício - (TRF1 – 5ª Turma – Des. João Batista Moreira – 13.08.14) que disse sobre a articulação do desvio de finalidade em relação aos princípios da moralidade e da legalidade:





## OS DEPUTADOS

“(…)

*Já tive oportunidade de escrever que “o desvio de finalidade acontece quase sempre com cobertura da lei literalmente interpretada, tanto que sua demonstração se faz indiretamente, por meio de indícios”. Do desvio de finalidade “não são deixados vestígios concretos ou, quando o são, ficam nos escaninhos reservados da administração, de modo que na maioria dos casos sua prova cabal não poderá ser feita pelo cidadão, ainda que aceite o ônus. No início, o Conselho de Estado da França mostrou-se excessivamente tímido na apreciação do desvio de finalidade, só aceitando sua demonstração por meio de provas irrefutáveis. Depois, tornou-se mais audacioso, admitindo o convencimento por meio de prova indireta e do feixe convergente de indícios ou sintomas”. A violação, no desvio de finalidade é, antes, ao princípio da moralidade que ao princípio da legalidade. (...)*

Como se verifica, é verdade que todo ato administrativo pressupõe-se decorrente do interesse público. Essa ilação deriva logicamente dos limites que servem de balizamento da atividade estatal e cujo estudo se insere nos cânones dos princípios que a informam, especialmente o da legalidade. Sendo-lhe afetos esses princípios informadores como elementos de validação, nesse aspecto e somente nesse aspecto, pode-se afirmar sempre vinculado o agir da Administração. Vinculado à consecução do interesse público. Não é, contudo, a realidade que se mostra na presente Representação.

Tais fatos ensejam o necessário controle externo desta Corte de Contas de todos os ritos e da sistemática interna do processo de privatização da Petrobras, com o intuito de verificar se os normativos vigentes realmente estão sendo cumpridos, inclusive a necessidade de suspender todas as ações em andamento. Notadamente, também se faz necessária, relevante e pedagógica a responsabilização dos gestores pelos prejuízos eventualmente causados à União.

## 5. CONCLUSÃO E PEDIDO

Diante do exposto, e com base no art. 276 do Regimento Interno do TCU, requer:

- i. Que esta Corte de Contas adote procedimento de fiscalização e apuração da regularidade dos processos de privatização da Petrobras, ora denunciados, inclusive a responsabilidade dos agentes políticos e administradores envolvidos, bem como de adoção de medidas específicas com efeitos de nulidade ou suspensão cautelar de próximas etapas para evitar efetivação de contratos ou pagamentos vindouros que se mostrem inseguros juridicamente e/ou irregulares quanto às regras administrativas e contábeis;





## OS DEPUTADOS

ii. Que esta Corte de Contas requisiute a cópia integral dos estudos e notas técnicas que contêm a análise pormenorizada da operação de privatização da Petrobras, no modelo proposto pela União, em especial os mencionados pareceres da PGFN datado de 29 de junho e da Secretaria do Tesouro Nacional mencionados nas reportagens.

ii. Requer a adoção das providências legais para apuração de responsabilidade penal, civil e administrativa dos gestores e de terceiros envolvidos com os atos objeto desta representação, na forma da legislação em vigor.

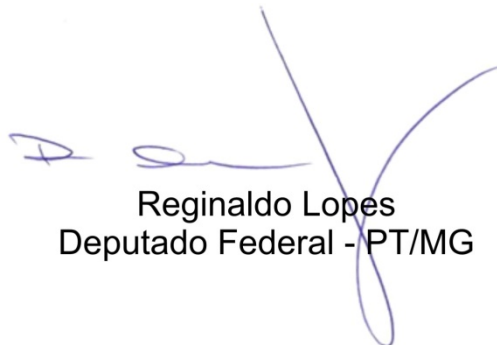
iii. Requer a adoção das demais medidas cabíveis de competência desta Corte; e

iv. Requer sejam comunicados à autora da presente Representação os respectivos encaminhamentos.

Termos em que,

Pede deferimento.

Brasília, 19 de agosto de 2022.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Reginaldo Lopes', is written over the typed name and title.

Reginaldo Lopes  
Deputado Federal - PT/MG